



Õiguskantsler

Mihhail Kõlvart  
Tallinna Linnakantselei  
lvpost@tallinnlv.ee

Meie 29.09.2021 nr 7-5/211429/2106470

## Riigilõivu nõue kunagi tehtud ümberehituse seadustamisel

Austatud linnapea

Õiguskantsleril paluti selgitada, kas ehitusteatise menetluses tuleb tasuda riigilõivu. Kõnealusel juhul esitati elamu (ehitusregistri kood [ ]) ümberehitamiseks ehitusteatis. Selle ehitusteatise läbivaatamisel nõudis Tallinna linna esindaja elamu omanikult 500 eurot riigilõivu, viidates [riigilõivuseaduse](#) (RLS) §-le 331<sup>6</sup>. Nõuet põhjendas linn sellega, et seadustada tuleks hoone ümberehitused, mis on tehtud enne ehitusseadustiku jõustumist. Avalduse järgi pidas linn ebaseaduslikuks õhksoojuspumba paigaldamist ja hoone välistrepile tuulekoja ehitamist.

Juhtumi asjaolud annavad alust arvata, et kõnealusel juhul on seadust rakendatud ekslikult. Seadusega on praegu sätestatud, et riigilõivu tuleb tasuda üksnes ebaseadusliku ehitise ehitisregistrisse kandmise korral.

Konkreetsel juhul ei ole põhjust küsida RLS §-s 331<sup>6</sup> ette nähtud riigilõivu, sest hoone oli juba ehitisregistrisse kantud. Seega ei olnud kõik RLS § 331<sup>6</sup> kohaldamise tingimused täidetud. Teadaolevalt ei ole linn ka tõestanud, et kunagised tööd on tehtud ebaseaduslikult ehk ilma ehitusloata, kui nende tegemise ajal oli luba nõutud.

## Riigilõivu võetakse hoone ehitisregistrisse kandmise eest

Riigilõivuseaduse §-s 331<sup>6</sup> sätestatud riigilõiv on ette nähtud enne ehitusseadustiku jõustumist ebaseaduslikult ehitatud ehitise ehitisregistrisse kandmise eest. See riigilõiv seondub [ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse](#) (EhSRS) §-des 27–29 sätestatud menetlusega. Mainitud menetlus algatatakse siis, kui on vaja tagantjärele seadustada ehitisregistrisse kandmata ehitisi.

Seaduses ei ole öeldud, et EhSRS §-des 27–29 ettenähtud menetlus tuleks algatada ka ehitisregistrisse kantud ehitistes tehtud ebaseaduslike ehitustööde kohta. Seda saab järeldada EhSRS § 27 lõike 1 esimesest lausest, milles on öeldud, et kohaliku omavalitsuse üksus kontrollib ehitisregistrisse kandmata ehitisi.

Ka EhSRS §-de 28 ja 29 sõnastusest ei saa järeldada, et neid sätteid tuleks rakendada ehitisregistrisse kantud ehitiste kontrollimisel. Sellist järeldust ei saa teha ka ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse eelnõu seletuskirja põhjal. Ehitisregistrisse kantud ehitisi EhSRS § 27 jj sätete alusel ei kontrollita, neid saab kohalik omavalitsus kontrollida tavapärase ehitusjärelvalve käigus ([ehitusseadustiku](#) § 130 lg 2).

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

## Vastuolu seaduslikkuse põhimõttega

Arvestada tuleb ka tingimusi, millisel juhul RLS § 331<sup>6</sup> kohaldatakse. Säte kehtib enne ehitusseadustiku jõustumist (s.o enne 01.07.2015) ebaseaduslikult ehitatud ja ehitisregistrisse kandmata ehitise kohta, mis on võimalik EhSRS §-de 28 või 29 kohaselt tagantjärele seadustada. Riigilõivu ei saa nõuda ebaseaduslike ehitustööde ehitisregistris kajastamise eest.

EhSRS §-des 27–29 sätestatu ja sellega seonduv RLS § 331<sup>6</sup> on mõeldud suuremate rikkumiste tarbeks: näiteks kui hoone on püstitatud ehitusloata (kui selleks oli luba vaja). Mõistagi võib olla paljudes kaua aega kasutuses olnud hoonetes (sh ehitisregistrisse kantud hoonetes) tehtud loata ümberehitusi, kuid nende puhul tuleb rakendada muid meetmeid, näiteks vajaduse korral teha omanikule ettekirjutus rikkumise kõrvaldamiseks.

Kui kohaldada RLS § 331<sup>6</sup> ja EhSRS §-d 27–29 ka ehitisregistrisse kantud ehitistes tehtud ebaseaduslikele ehitustöödele, läheks see vastuollu seaduslikkuse ja määratletuse põhimõtetega (põhiseaduse (PS) § 3 ja 154 lg 1, § 13). Selline tõlgendus oleks vastuolus ka PS §-ga 113, mille kohaselt tuleb kõik riiklikud lõivud sätestada seadusega.

Praegusel juhul on seadusega sätestatud, et kõnealune riigilõiv tuleb tasuda üksnes ebaseadusliku ehitise ehitisregistrisse kandmisel. Kui seaduslikuks peetaval ehitisel on tehtud ümberehitusi, mille kohta pole teada, kas need on tehtud loa alusel ja kas üldse nende tegemiseks oli luba vaja, ei muuda see ehitist tervikuna ebaseaduslikuks. Järelikult, kui kohalik omavalitsus nõuab riigilõivu ka ehitisregistrisse kantud ehitistes loata tehtud ehitustööde puhul, on seaduse kohaldamisala lubamatult laiendatud. Selleks ei ole kohalikul omavalitsusel õigust.

## Ehitise ebaseaduslikkuse tuvastamine

Ehitise ebaseaduslikkuse peab välja selgitama kohalik omavalitsus. Samas peab kinnisasja omanik tõendama, millal ehitis on ehitatud, ja kui ta seda ei tee, siis eeldatakse, et ehitis on rajatud pärast [ehitusseaduse](#) jõustumist (st pärast 01.01.2003; EhSRS § 27 lg 3). Ehitamise ajast sõltub, kas kohaldada tuleb EhSRS § 28 või § 29 kohast menetlust. EhSRS § 28 käsitleb ehitisi, mis on ehitatud loata enne ehitusseaduse jõustumist, st enne 01.01.2003. EhSRS § 29 käsitleb ehitisi, mis on ehitatud loata [ehitusseaduse](#) kehtivuse ajal (01.01.2003–01.07.2015).

Ammuse ehitise ebaseaduslikkuse tuvastamine võib olla keeruline ja koormav kõigile asjaosalistele. See eeldab, et täpselt on teada, millised nõuded kehtisid ehitamise ajal. Kui sel ajal kehtis ehitusloa nõue, siis peab ühtlasi tõendama, et ehitati ilma loata. Alati ei pruugi olla säilinud ehitamise dokumendid, mistõttu võidakse ekslikult ebaseaduslikuks pidada ehitist, mis seda ei ole.

Kaua aega tagasi ehitatud hoone puhul ei pruugi olla piisavat avalikku huvi nii koormavat menetlust rakendada. Kuivõrd ehitis on sellisel kujul eksisteerinud juba pikemat aega, ei riku see tõenäoliselt ka kellegi õigusi. Seetõttu võib mõistlik ja proportsionaalne olla tõlgendus, mille järgi kohaldatakse EhSRS § 28 üksnes ehitistele, mis on ehitatud ebaseaduslikult [planeerimis- ja ehitusseaduse](#) kehtivuse ajal ehk 22.07.1995–31.12.2002. Teadaolevalt on kavas selles osas ka seadust muuta (vt [ehitusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu väljatöötamise kavatsus](#)).

Kohalik omavalitsus võib EhSRS § 28 lõike 1 ja § 29 lõike 2 alusel anda ehitisele ehitus- või kasutusloa või lugeda ehitus- või kasutusteatised esitatuks vastavalt ehitusseadustiku [lisas 1](#) ja [lisas 2](#) sätestatule. Praegu kehtivad ehitamise kontrollimise menetlused on varasemast leebemad. Paljudel juhtudel ei kehti enam ehitus- ega kasutusloa nõuet, piisab ka ehitus- või kasutusteatisest esitamisest. Teatise menetluste eest riigilõivu maksma ei pea. Riigikogu on pidanud võimalikuks

leebemaid reegleid kohaldada ka kunagi loata ehitatu suhtes ja seadus ei nõua tagantjärele ehitus- või kasutusloa taotlemist, kui praegu nõutakse samasuguse juhtumi korral ehitus- või kasutusteatisest esitamist.

Seadusest ei selgu, et RLS §-s 331<sup>6</sup> sätestatud riigilõivu saaks nõuda ka siis, kui enne ehitusseadustiku jõustumist loata püstitatud või kasutusele võetud ehitise ehitisregistrisse kandmise menetluse aluseks on kehtiva korra kohaselt vaja esitada ehitusteatis või kasutusteatis. Vastupidine järeldus peab seadusest ühemõtteliselt ja selgelt välja loetav olema – praegu see nii ei ole. PS §-ga 113 kooskõlaline tõlgendus eeldab, et riigilõivu tasumise kohustus – nii juhtumid kui ka riigilõivumäär –, on seadusega täpselt määratud. Riigilõivu tasumise kohustus ei saa sõltuda tõlgendusest, liiati seaduse teksti tähendust laiendavast tõlgendusest.

Teatise menetluses ei ole õigustatud riigilõivu nõuda. Kui EhSRS §-de 28 ja 29 kohaselt esitatavate ehitus- ja kasutusteatisete puhul nõutaks riigilõivu, siis koheldaks praegu samasugust rikkumist leebemalt kui kunagist rikkumist. Sellisel juhul oleks riigilõivul kunagise rikkumise puhul karistuslik mõju. Kui sama tegu pandaks toime praegu (st ehitise püstitatakse või võetakse kasutusele vastavalt ehitusteatisest või kasutusteatisest esitamata), siis oleks selle tagajärg leebem kui siis, kui ehitise ehitati või võeti kasutusele loata enne ehitusseadustiku jõustumist. Praegu korda saadetud sama rikkumise korral riigilõivu maksta ei tuleks, küll aga tuleks riigilõivu maksta enne 01.07.2015 toime pandud rikkumise korral. Karistusõiguslikult on kõik kunagised loata ehitamised ehk rikkumised aegunud ega ole enam karistusväärsed. Haldusmenetlus ja sellega seonduv riigilõiv ei saa olla karistusliku iseloomuga. Kui seadusega on peetud õigeks reegleid leevendada, siis kohalduvad need leebemad nõuded tagasiulatuvalt ka varasemate asjaolude suhtes.

Palun linnal edaspidi sarnastel juhtudel esitatud selgitustega arvestada.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise